**Messaggio
concernente una legge federale sul promovimento
dell'informazione ai consumatori**

e

**una legge federale che modifica
il Codice delle obbligazioni
(Delle cause delle obbligazioni)**

del 7 maggio 1986

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, due disegni di leggi federali, uno sul promovimento dell'informazione ai consumatori e l'altro su una modificazione del Codice delle obbligazioni.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo l'iniziativa del Cantone di Neuchâtel (10348; 27.6.69) relativa alla legge sui viaggiatori di commercio, nella misura in cui concerne il completamento di quest'ultima, come anche gli interventi parlamentari seguenti:

1971 P 10789	Protezione dei consumatori (N 2.6.71, Bratschi)
1972 P 10984	Protezione dei consumatori (N 24.4.72, Schmitt-Ginevra)
1977 P 76.412	Vendite a domicilio (N 10.3.77, Meier Josi)
1982 P 81.350	Termine di riflessione per il consumatore
(N 4.10.82, Jaggi)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 maggio 1986

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Egli
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Il 14 giugno 1981, il popolo e i Cantoni hanno approvato il nuovo articolo 31^{sezi} della Costituzione federale, inteso a proteggere i consumatori, il cui primo capoverso è del tenore seguente:

¹ La Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e d'industria.

L'adempimento del mandato legislativo non può consistere nel codificare in un solo atto il diritto attuale pubblico e privato sulla protezione dei consumatori, disseminato nelle legislazioni più svariate (derrate alimentari, metrologia, diritto contrattuale ecc.), bensì piuttosto nel colmare le lacune esistenti. All'uopo bisogna, da una parte, disciplinare l'informazione dei consumatori e il sostegno finanziario alle loro organizzazioni e, d'altra parte, risolvere taluni problemi di dettaglio in ambito del diritto contrattuale, pendenti da lungo tempo. Il presente messaggio contiene dunque due disegni di legge.

Il disegno di legge federale inteso a migliorare l'informazione dei consumatori prescrive che in futuro le merci e certe prestazioni di servizi potranno essere offerte soltanto se corredate di dichiarazioni uniformate e comparabili, convenute mediante accordi di diritto privato tra le organizzazioni dei consumatori e le associazioni professionali; soltanto eccezionalmente la Confederazione prescriverà le dichiarazioni mediante ordinanza.

Il disegno reca inoltre disposizioni concernenti il sostegno che la Confederazione accorderà alle attività delle organizzazioni dei consumatori, segnatamente per quanto concerne l'esecuzione di test e la pubblicazione dei risultati.

Le modifiche del Codice delle obbligazioni sono intese a rafforzare la posizione dei consumatori in quanto interlocutori economici. Il destinatario di merci inviate senza ordinazioni non sarà tenuto né a pagarle, né a rispedirle, né a conservarle.

La normativa prevede inoltre un diritto di revoca di sette giorni per contratti che il consumatore sarà stato indotto a concludere in locali d'abitazione o in luoghi diversi dai locali commerciali, durante escursioni propagandistiche o per telefono. Tale diritto è però escluso nel caso in cui l'iniziativa di negoziare è presa dal consumatore, nel caso di un contratto concluso a un mercato o a una fiera, o di un contratto d'assicurazione con effetto immediato e di una durata massima di un anno.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Articolo 31^{sexies} della Costituzione

Il 14 giugno 1981, il popolo e i Cantoni hanno approvato l'introduzione nella Costituzione federale di un articolo 31^{sexies} del tenore seguente:

¹ La Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e d'industria.

² Nell'ambito della legislazione federale sulla concorrenza sleale, alle organizzazioni dei consumatori spettano gli stessi diritti di quelli accordati alle associazioni professionali ed economiche.

³ I Cantoni prevedono una procedura di conciliazione o una procedura giudiziaria semplice e rapida per le controversie derivanti dai contratti tra consumatori finali e fornitori fino a un valore litigioso stabilito dal Consiglio federale.

L'articolo 31^{sexies} capoverso 1 conferisce alla Confederazione una nuova e vasta competenza legislativa. Come nell'articolo 24^{septies} della Costituzione (protezione dell'ambiente) si tratta di una «competenza imperativa». L'espressione «... prende provvedimenti...» va infatti oltre la semplice attribuzione di competenza, conferendo già un mandato al Legislatore federale.

Il capoverso 2 della medesima norma costituzionale completa direttamente la legge sulla concorrenza sleale (LCS) e può dunque essere applicato immediatamente senza altre disposizioni esecutive.

Dal capoverso 3, infine, i consumatori non possono desumere nessuna pretesa diretta in quanto esso conferisce un mandato ai Cantoni. Il nostro Collegio ha fissato il valore litigioso a 8000 franchi (ordinanza del 19 maggio 1982 che fissa il valore litigioso nelle procedure in materia di protezione dei consumatori; RS 944.8).

Da quella data, una decina di Cantoni hanno adempiuto il mandato costituzionale e altri dieci vi stanno provvedendo.

112 Diritto vigente in materia

La protezione legislativa degli interessi dei consumatori è stata istituita prima ancora dell'insorgere dei movimenti che perseguono questo scopo, ossia all'inizio degli anni cinquanta. Secondo l'angolatura da cui si considera la protezione dei consumatori (in senso lato o stretto), a questo settore può essere ascritto un numero più o meno elevato di leggi federali.

In primo luogo, dev'essere indubbiamente menzionata la legge sulle derrate alimentari del 1905 (RS 817.0) che ha come scopo la protezione della salute del consumatore di derrate alimentari e dell'utente di oggetti d'uso e di consumo nella misura in cui possano essere pericolosi. Questo obiettivo è conseguito mediante un sistema di controlli.

Anche la legge sui veleni del 1969 (RS 814.80) serve alla protezione della salute. Essa prevede un sistema d'autorizzazioni che limita il commercio dei veleni in funzione del grado di tossicità.

La prevenzione degli infortuni, a sua volta, è oggetto della legge federale del 1902 concernente gli impianti elettrici a corrente forte e debole (RS 734.0), della legge del 1976 sulla sicurezza degli impianti e degli apparecchi tecnici (RS 819.1), come pure di quella del 1977 sugli esplosivi (RS 941.41). Le prescrizioni concernenti gli impianti elettrici prevedono un'omologazione preliminare; per contro, la legge sulla sicurezza degli impianti tecnici fissa soltanto regole di sicurezza la cui osservanza non è controllata a titolo preventivo. La legge sugli esplosivi, infine, protegge le vite umane e i beni con un sistema d'autorizzazioni e diversi provvedimenti di protezione e di sicurezza per la manipolazione degli esplosivi.

La legge federale del 1962 sulle vendite a rate intende specialmente proteggere gli interessi economici del consumatore (art. 226a-226m, 227a-227i, 228 CO; RS 220).

La prevenzione dalle pratiche ingannevoli è uno degli scopi della legge del 1977 sulla metrologia (RS 941.20), della legge del 1943 sulla concorrenza sleale (RS 241) e della legge del 1930 sui viaggiatori di commercio (RS 943.1), come pure di quella del 1978 sulla sorveglianza delle assicurazioni (RS 961.01).

Questa enumerazione è lungi dall'essere esaustiva. Una lista compilata nel 1985 dall'Ufficio federale del consumo elenca più di venti testi legislativi che tengono conto degli interessi dei consumatori a livello federale.

113 Interventi

113.1 Nel Parlamento

Il *postulato Bratschi* del 17 dicembre 1970 (10789; N 17.12.70) sottolinea l'importanza delle organizzazioni dei consumatori e dell'«Institut suisse de recherches ménagères (IRM)» per la protezione dei consumatori, in particolare contro la marea di materiale di propaganda e pubblicità; aggiunge tuttavia che queste organizzazioni mancano del denaro necessario per eseguire test e fornire informazioni. L'autore del postulato invita dunque il nostro Collegio a esaminare in che modo sarebbe possibile mettere mezzi finanziari sensibilmente più elevati a disposizione degli enti in questione onde meglio assicurare la protezione dei consumatori.

Il *postulato Schmitt-Ginevra* del 24 giugno 1971 (10984; N 24.4.72) invita il nostro Collegio a estendere la legislazione sulle derrate alimentari in modo che il consumatore sia informato su la natura, la qualità, il prezzo, l'uso, la provenienza e il produttore della merce.

L'Esecutivo è inoltre invitato a creare un istituto di etichettatura e di testi di merci che permetta al consumatore di rendersi oggettivamente conto delle qualità essenziali delle merci offerte.

Il *postulato Meier Josi* del 24 giugno 1976 (76.412; N 10.3.77) intende introdurre un diritto di recesso di cinque giorni per ogni contratto d'acquisto concluso a domicilio e non implicante un pagamento immediato.

Il consigliere nazionale *Eggli*, con la sua *interrogazione* del 9 marzo 1977 (77.613), domanda che sia previsto un diritto di recesso di cinque giorni per tutti i contratti d'acquisto.

La *mozione Jaggi* del 17 marzo 1981 (81.350; N 4.10.82), trasmessa sotto forma di *postulato* dal Consiglio nazionale, suggerisce nuove disposizioni legali o eventualmente modifiche di disposizioni esistenti onde introdurre, a favore dei consumatori, un termine di riflessione di sette giorni a contare dalla conclusione di qualsiasi contratto che concerna un bene mobile o una prestazione di servizio e che impegni il compratore per oltre tre mesi o per una somma superiore a mille franchi. Dovrebbe essere possibile rinunciare al diritto di recesso soltanto con una dichiarazione scritta.

113.2 Del Cantone di Neuchâtel

Il 27 giugno 1969 il Cantone di Neuchâtel ha presentato un'iniziativa (10348) per domandare — oltre a una modifica della legge sulla concorrenza sleale (LCS) — un complemento della legge federale del 4 ottobre 1930 sui viaggiatori di commercio (RS 943.1). Abbiamo già raccomandato, nel messaggio del 18 maggio 1983 concernente la legge federale sulla concorrenza sleale (FF 1983 II 985), di togliere di ruolo la parte di questa iniziativa che concerne la LCS. La parte alla quale non è ancora stato dato seguito suggeriva l'introduzione di un termine di riflessione per ogni contratto, concluso per il tramite di un viaggiatore di commercio, con un compratore non iscritto nel Registro di commercio, in un locale diverso da quello di vendita: domandava inoltre che non fossero ritenuti validi la rinuncia a questo diritto, come pure il contratto o il bollettino d'ordinazione privo della menzione in grassetto e in evidenza di questo diritto.

12 Lavori preparatori della Commissione federale del consumo

Il 6 ottobre 1981 il capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica (DFEP) ha incaricato la *Commissione federale del consumo* (qui appresso Commissione) di redigere un avamprogetto di legge sulla protezione dei consumatori che determinasse i provvedimenti da prendere in base al nuovo articolo costituzionale per la protezione dei consumatori, tenendo conto della situazione finanziaria della Confederazione.

Il 24 gennaio 1982, la Commissione ha istituito una sottocommissione di dieci persone per trattare questi temi, provvedendo, come lo suggeriva l'esperienza, ad assicurare in seno ad essa una rappresentanza paritaria dei consumatori e degli ambienti economici. La segreteria è assicurata dall'Ufficio federale del consumo.

La sottocommissione ha allestito un inventario dei postulati ancora pendenti in materia di protezione dei consumatori, basandosi anche sul rap-

porto del 10 agosto 1978 della commissione peritale del DFEP per un articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori (Commissione peritale Nef).

13 Panoramica delle proposte della Commissione federale del consumo

Già molto tempo prima dell'adozione del nuovo articolo costituzionale esistevano numerose prescrizioni federali speciali destinate anche o prevalentemente alla protezione dei consumatori; tuttavia, per ragioni pratiche, una codificazione in un testo unico dell'insieme del diritto della protezione dei consumatori (derrate alimentari, veleni, credito, norme contrattuali, regole di sicurezza ecc.) non è mai stata discussa concretamente.

Per la Commissione si è trattato unicamente di fare un passo oltre quanto è già stato fatto e più precisamente di soddisfare le esigenze, generalmente riconosciute, della protezione dei consumatori, concernenti anzitutto l'informazione obiettiva; devono però essere soddisfatti altri postulati in materia, segnatamente quello della protezione contro l'inganno, ricorrendo ad alcune modifiche puntuali del diritto contrattuale e sulla concorrenza sleale. S'intende così tener conto del fatto che la protezione dei consumatori non deve consistere nel porre il consumatore sotto tutela, bensì nell'incoraggiamento della sua iniziativa personale.

131 Informazione dei consumatori

Nel suo disegno di legge, la Commissione procede dall'idea che la protezione dei consumatori debba essere organizzata in un sistema paritetico. Anche in avvenire, spetterà dunque anzitutto alle organizzazioni dei consumatori di difendere i diritti di questi ultimi e d'informarli, di consigliarli, di eseguire test e pubblicarne i risultati. Dovrà però inoltre essere stabilita una collaborazione stretta tra le organizzazioni dei consumatori e l'economia, come lo evidenziano particolarmente le disposizioni concernenti la dichiarazione delle merci e dei servizi.

La *clausola generale* mette l'accento sul miglioramento dell'informazione dei consumatori, miglioramento che dovrebbe parimente aumentare la trasparenza del mercato ed essere così conforme ai principi dell'economia di mercato.

131.1 Dichiarazioni

La Commissione di studio per il consumo (Commissione di studio 64) riteneva nel 1964 che, per ottenere un risultato soddisfacente, le dichiarazioni delle merci, prescritte dalla legge o eseguite volontariamente, dovevano essere attuate in stretta collaborazione tra fabbricanti, distributori e consumatori.

La Commissione ha pure tenuto conto di questa necessità quando nell'

estate del 1982 ha proceduto a numerose consultazioni di rappresentanti delle diverse branche in merito alle esperienze fatte con le dichiarazioni volontarie o prescritte. Queste consultazioni hanno confermato la previsione che non è possibile trovare una forma unica di dichiarazione e che le regole devono variare da una branca all'altra e perfino da un prodotto all'altro.

La Commissione è perciò giunta alla conclusione che la forma della dichiarazione debba essere fissata d'intesa. Ha suggerito la prescrizione d'ufficio, da parte delle autorità, della forma e del contenuto della stessa in caso di ritardo eccessivo o di rappresentanza insufficiente dell'una o dell'altra parte. Ha abbandonato per contro l'idea di creare un sistema che conferisca obbligatorietà generale ad accordi d'associazioni, tanto più che per un tale strumento sarebbe occorsa l'istituzione di base costituzionale.

I pareri dei diversi gruppi d'interesse divergevano per quanto concerne la designazione di provenienza. Quest'ultima non ha sovente senso poiché, a causa delle imbricazioni internazionali, non è sempre possibile determinare chiaramente l'origine geografica di un prodotto industriale; infatti, siccome diverse fasi della produzione si svolgono in Paesi differenti, la designazione, nella maggior parte dei casi, non è più un criterio per la qualità, anche se talvolta i produttori svizzeri, da una designazione di provenienza, s'aspettano effetti secondari protezionistici. Nel caso di derrate alimentari, una determinata provenienza geografica garantisce invece spesso una determinata qualità che il consumatore apprezza.

Per le dichiarazioni relative ai servizi, la Commissione si è ispirata alle considerazioni valide per le merci. Con molto buon senso ha però limitato dette dichiarazioni ai servizi che, come le merci, sono offerti non singolarmente, bensì in una pluralità variabile indefinitamente, a condizioni standardizzate e con un contenuto unificato (viaggi forfettari, lavaggio a secco, abbonamenti di servizio, contratti relativi a corsi ecc.).

Il suo disegno contiene unicamente una dichiarazione d'intenzione che da sola non è realizzabile. Soltanto per mezzo di accordi o sussidiariamente di ordinanze del nostro Collegio l'obiettivo potrà essere concretamente conseguito.

131.2 Sussidi

Con le disposizioni concernenti il sostegno finanziario delle organizzazioni dei consumatori, la Commissione ha voluto colmare una lacuna che esisteva da molto tempo, poiché le due organizzazioni di consumatori d'importanza nazionale, vale a dire la Fondazione per la protezione dei consumatori (FPC) e la Federazione svizzera dei consumatori (FSC), ricevono dallo Stato sussidi annui in virtù di un decreto del Consiglio federale e non di una legge.

Nel disegno, la Confederazione non accorda un aiuto forfettario incondizionato, bensì sostiene un'informazione neutra dei consumatori, anzitutto con la pubblicazione di test, di opuscoli, di fogli d'istruzione e altra documentazione.

131.3 Test

Secondo il parere della Commissione, oltre che creare una base legale per un promovimento finanziario più consistente dell'attività d'informazione, dev'essere contemporaneamente stabilito un disciplinamento per la realizzazione dei test; a suo modo di vedere, questo compito non può però spettare allo Stato, bensì piuttosto alle organizzazioni dei consumatori che devono assumerne la responsabilità ed effettuarli in modo irreprensibile nell'interesse pubblico.

È innegabile che la pubblicazione dei risultati dei test possa avere conseguenze economiche considerevoli per i fornitori interessati. È importante quindi badare al modo di scegliere gli oggetti dei test, di eseguire questi ultimi e, infine, di valutarne e pubblicarne i risultati.

Secondo la Commissione, l'aiuto finanziario deve permettere al Legislatore di fissare determinati principi per la realizzazione di test e la pubblicazione dei risultati; principi però che chiunque organizza test ma rinuncia all'aiuto non è tenuto a rispettare. Anche in questo caso, il rischio di abusi è però minimo: il disegno di legge sulla concorrenza sleale considera in effetti come atto di concorrenza sleale i test di merci effettuati da istituti specializzati o organizzazioni dei consumatori che paragonano prestazioni di terzi in modo inesatto, fallace, inutilmente offensivo o parassitario (FF 1983 II 985). L'organizzatore di test che domanda invece un sostegno finanziario deve sottoporre tutti i lavori effettuati nell'ambito del test alle disposizioni menzionate nel disegno.

132 Modifiche del Codice delle obbligazioni e della LCS

Oltre che far fronte alla necessità di migliorare l'informazione dei consumatori, bisognava rispondere a numerose rivendicazioni concernenti singoli problemi del consumo e presentate già da lungo tempo. Questi problemi concernono il diritto contrattuale e la concorrenza sleale.

132.1 Merci non ordinate

Secondo le disposizioni generali del CO, gli invii non ordinati sono considerati offerte. Se il consumatore non vuol accettare l'offerta, dev'essere stabilito cosa deve avvenire per la merce. Mentre è generalmente ammessa l'inesistenza dell'obbligo di rinviarla, quello di conservarla è controverso. In particolare, la durata della conservazione non è per nulla disciplinata e in pratica provoca una grande insicurezza. Con una nuova disposizione del CO, la Commissione intende assicurare che il destinatario di un invio di merce non ordinata non venga obbligato a pagarla, a conservarla o a rinviarla.

132.2 Diritto di revoca

Per i contratti conclusi in modo inusitato, ad esempio in strada, durante un'escursione propagandistica o serate di vendita, il disegno della Commissione prevede per il consumatore un diritto di revoca di sette giorni. Questi non può però invocarlo se l'iniziativa delle trattative è sua, se il contratto è stato concluso a un mercato o a una fiera o in occasione di vendite all'asta o se riguarda una somma inferiore a un certo ammontare (che il nostro Collegio deve fissare). Il disegno che il DFEP ha sottoposto a consultazione alla fine dei lavori ha rinunciato al criterio del carattere inusitato.

132.3 Certificato di garanzia

La Commissione aveva inoltre proposto, quale innovazione, che l'utilizzazione del termine «garanzia», quando l'obbligo legale di garanzia viene limitato o anzi soppresso, sia considerato un atto sleale. Essa considerava però la sua proposta espressamente come soluzione alternativa dell'articolo 8 del disegno LCS (FF 1983 II 985), del tenore seguente:

- Agisce in modo sleale chiunque, segnatamente, utilizza, a detrimento di una Parte contraente, condizioni commerciali generali preformulate:
- a. che derogano notevolmente all'ordinamento legale applicabile direttamente o per analogia, o
 - b. che prevedono una ripartizione dei diritti e dei doveri notevolmente in contrasto con quella risultante dalla natura del contratto.

132.4 Inversione dell'onere della prova nei processi concernenti affermazioni pubblicitarie

La Commissione, nei processi concernenti la LCS, nei quali dev'essere giudicata un'allegazione di fatti nella pubblicità, prevede l'inversione dell'onere della prova, cosicché incomberà all'autore di una tale allegazione provarne la veracità.

14 Risultati della procedura di consultazione

141 In generale

I disegni adottati dalla Commissione il 6 dicembre 1983 sono stati rielaborati dal DFEP. Il 30 maggio 1984 abbiamo autorizzato il DFEP a consultare i Cantoni, i partiti politici, le organizzazioni economiche, come pure altre cerchie interessate, sui provvedimenti previsti. La procedura di consultazione è durata fino alla fine dell'ottobre 1984. Il DFEP ha ricevuto in tutto 73 risposte (25 Cantoni, 6 partiti e 42 organizzazioni e altri gruppi interessati).

Il 3 luglio 1985 abbiamo preso atto dei risultati. Il rapporto è stato pubblicato.

142 **Informazione dei consumatori**

I Cantoni accettano quasi unanimemente il disegno di legge. Soltanto il Cantone di Zurigo fa riserve di principio. Alcuni Cantoni domandano una precisazione legale dei beni e servizi che devono essere oggetto di una dichiarazione.

Anche i partiti politici — eccettuato il Partito liberale svizzero — approvano il disegno. Alcuni però suggeriscono che siano precisati i limiti del campo d'applicazione.

La maggioranza delle associazioni mantello si pronuncia per il disegno. L'Unione svizzera del commercio e dell'industria (USCI) e l'Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri (UCDLS) l'accolgono tuttavia con una certa cautela. Oltre che pronunciarsi, come già altre cerchie, per una delimitazione del campo di applicazione, queste associazioni esprimono riserve per quanto concerne la necessità di una dichiarazione relativa ai servizi.

Le associazioni di salariati accolgono il disegno con soddisfazione. L'Unione sindacale svizzera (USS), da parte sua, ritiene nondimeno che la base di sussidiamento non sia abbastanza ampia.

Anche le organizzazioni dei consumatori sostengono il disegno, ma talune ne intravedono le caratteristiche di un compromesso.

Il progetto è pure approvato dalle organizzazioni femminili. L'Alleanza delle società femminili svizzere suggerisce una descrizione più precisa dei servizi che devono costituire l'oggetto di una dichiarazione.

La maggioranza degli altri ambienti consultati ritiene che il disegno sia conforme al mandato costituzionale. L'Associazione svizzera dei fabbricanti e fornitori di elettrodomestici (FEA) afferma che esso contenga praticamente soltanto disposizioni relative ai sussidi. Altri due organi consultati respingono il principio del sovvenzionamento dell'attività d'informazione e d'esecuzione di test delle organizzazioni dei consumatori.

Tra le organizzazioni che si sono pronunciate spontaneamente, la Società svizzera dei liquoristi (SSL) è del parere che il disegno costituisca una dopione di altri disegni legislativi. Anche alcuni membri di questo gruppo domandano una limitazione del campo di applicazione della dichiarazione.

L'Associazione svizzera di assicuratori (ASA) e la Federazione svizzera degli esercenti ed albergatori (FSEA) si sono pronunciate a favore di un' esclusione generale dei servizi dall'obbligo di dichiarare. La FSEA è inoltre favorevole alla soppressione dei sussidi.

143 **Legge federale che modifica il Codice delle obbligazioni**

Numerosi Cantoni, partiti e organizzazioni approvano espressamente le modifiche concernenti il diritto contrattuale e il diritto sulla concorrenza sleale. Secondo i loro pareri, siccome l'articolo 31^{sexies} della Costituzione è stato accettato, la Confederazione deve prendere in considerazione le rivendicazioni dei consumatori in tutta la legislazione e la politica federale.

Per contro, le associazioni mantello dell'economia respingono o criticano le modifiche in questione.

La disposizione concernente le merci non ordinate è stata approvata da una maggioranza la quale ritiene che essa chiarisce la situazione giuridica attuale ed elimina un'incertezza in questo ambito.

Il punto più contestato del disegno concerne il diritto di revoca. Le associazioni mantello dell'economia, alcuni Cantoni e partiti si oppongono alla sua introduzione, richiamandosi soprattutto al principio *pacta sunt servanda*. In alcune delle loro risposte, tale diritto è ammesso tutt'al più nel caso di viaggi pubblicitari. Certi pareri sottolineano che il Codice delle obbligazioni prevede già i necessari rimedi giuridici in caso di minaccia, inganno o errore.

Numerosi Cantoni, le organizzazioni dei salariati e dei consumatori, come pure altri ambienti lo approvano in quanto giudicano che effettivamente, nelle visite a domicilio, gli affari vengono spesso conclusi grazie alla capacità di persuasione degli offerenti.

Taluni interpellati si oppongono al criterio di «locali commerciali» e domandano perciò che la locuzione «ambienti diversi dai locali commerciali» sia sostituita da quella di «modo inusitato di concludere un contratto».

La prevista inversione dell'onere della prova viene accettata, benché deroghi alla procedura civile svizzera, in particolare all'articolo 8 CC, in quanto è considerata opportuna e per conseguenza giustificata nei casi concreti previsti dal disegno.

144 Rielaborazione dei disegni

L'Ufficio del consumo ha valutato i risultati della procedura di consultazione e ne ha informato il nostro Collegio attraverso il DFEP. Il 3 luglio 1985, abbiamo domandato al DFEP di proseguire, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), i lavori legislativi concernenti il diritto contrattuale e concorrenziale e di elaborare un messaggio comune ai due disegni di legge.

In rapporto ai testi sottoposti alla consultazione, i presenti disegni contengono le seguenti modifiche importanti:

144.1 Informazione dei consumatori

- L'obbligo di dichiarare si applica soltanto alle prestazioni di servizi designate in un'ordinanza del nostro Collegio (art. 2 cpv. 1).
- Se le parti non pervengono a un accordo, l'autorità non è tenuta ad emanare un'ordinanza (art. 4 cpv. 1).

144.2 Modifiche del Codice delle obbligazioni

- Per quanto concerne il diritto di revoca, non è determinante il luogo della conclusione del contratto, ma il luogo delle trattative (art. 40 cpv. 1 lett. a).
- Il diritto di revoca non si estende a certi contratti d'assicurazione (art. 40b lett. b).

144.3 Modifiche della legge sulla concorrenza sleale

Molti pareri emessi durante la consultazione approvano le disposizioni proposte per quanto concerne la materia. Ritengono però poco opportuno procedere a una revisione parziale della LCS subito dopo la conclusione della sua revisione totale. Rinunciamo alle disposizioni sul certificato di garanzia e all'inversione dell'onere della prova, poiché è probabile che i due disegni che presentiamo saranno trattati dal Parlamento soltanto dopo la revisione della LCS. Per quanto attiene al certificato di garanzia, il disegno sottoposto alla consultazione proponeva solo una soluzione alternativa per il caso in cui l'articolo 8 LCS (FF 1983 II 985) fosse stato contestato nelle deliberazioni parlamentari. Poiché finora la norma proposta non è stata avversata, un disciplinamento speciale del certificato di garanzia risulta superfluo.

2 Parte speciale

21 Commento del disegno di legge che promuove l'informazione dei consumatori

211 Sezione 1: Scopo

211.1 Articolo 1

La protezione del consumatore persegue un duplice scopo: da un lato, vuole tutelare la salute e garantire la sicurezza del consumatore e, dall'altro, difendere i suoi interessi economici.

Come abbiamo indicato nel numero 131, il presente disegno colloca l'informazione dei consumatori al centro degli sforzi intesi a migliorare la loro protezione, ciò che necessariamente conferisce una maggiore trasparenza al mercato.

La cerchia dei consumatori alla quale si rivolge la legge è assai vasta, in quanto, da determinati profili, tutti siamo consumatori; in generale però, per consumatore s'intende soltanto il consumatore finale. La legge federale del 9 giugno 1977 sulla metrologia (RS 941.20), nell'articolo 11 capoverso 3, fornisce una definizione del consumatore finale la quale, in ampia misura, può essere valevole anche per la presente legge:

Per consumatore si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che acquista merci per uso personale. Non è considerato consumatore chiunque acquista beni professionalmente per lavorarli, trasformarli o rivenderli a terzi.

Nondimeno, dacché una definizione legale non si impone per l'applicazione della presente legge, abbiamo rinunciato tanto ad una nuova definizione, quanto a un rinvio alla legge sulla metrologia.

212 Sezione 2: Dichiarazione di merci e di servizi

Già la Commissione di studio del 1964 aveva constatato che il consumatore adempie meglio il suo ruolo nell'economia di mercato e soddisfa più opportunamente i suoi bisogni quando acquista in conoscenza di causa e quindi non alla cieca. È quindi evidente che egli deve essere informato sulle caratteristiche degli oggetti posti in vendita. La Commissione di studio del 1964 era del parere che il metodo più adeguato di presentare una siffatta informazione consisteva nell'esporsi sulla merce stessa.

Da quel momento, le dichiarazioni della merce sono state introdotte per le derrate alimentari (per legge), per i prodotti tessili (mediante una convenzione liberamente conclusa nel ramo) e per gli elettrodomestici (con una convenzione liberamente conclusa tra il ramo e una organizzazione di consumatori), mediante apposizione diretta sulla merce (tessili), soprattutto sull'imballaggio (derrate alimentari) o anche sui documenti accompagnatori (prospetti, modo d'uso).

Tali dichiarazioni perseguono gli scopi seguenti:

- migliorare la trasparenza del mercato;
- proteggere il consumatore dalle pratiche ingannevoli;
- permettere al consumatore di trarre maggior profitto dal prodotto;
- proteggere l'uomo e l'ambiente da pericoli.

Per soddisfare queste esigenze, la dichiarazione deve informare il consumatore riguardo alle conseguenze economiche, sanitarie, energetiche ed ecologiche connesse con il consumo o l'uso del prodotto.

Le indicazioni, affinché possano essere comparate fra di esse, devono adempiere criteri uniformi, che devono essere preliminarmente elaborati in forma di norme.

Le stesse considerazioni sono vevoli tanto per la dichiarazione di servizi, quanto per la dichiarazione di merci. La dichiarazione di servizi è però opportunamente limitata a quelli che, come le merci, sono offerti in una pluralità variabile indefinitamente, a condizioni standardizzate e con un contenuto unificato. È pertanto previsto di conferire al nostro Collegio la competenza di stabilire un elenco di questi servizi in un'ordinanza.

212.1 Articolo 2 (Principi)

Capoverso 1

Questa disposizione costituisce una dichiarazione d'intenzioni la quale, da sola, non è applicabile. Le finalità sono formulate concretamente soltanto attraverso l'articolo 3 e sussidiariamente l'articolo 4.

Dev'essere dichiarato soltanto ciò che può presentare un interesse per il consumatore. L'obbligo di dichiarare è dunque limitato quanto alla materia. Va soprattutto rilevata l'esigenza della forma unificata e comparabile che deve assumere la dichiarazione. Al consumatore è quindi data la garanzia di poter comparare le diverse merci e prestazioni *prima* della conclusione del contratto.

Lettera a

Per diversi prodotti, sono soprattutto interessanti le materie che li compongono. Per gli apparecchi e i veicoli, le caratteristiche essenziali sono invece il consumo energetico e i dati quantitativi. Per numerosi prodotti sarebbe inoltre opportuno indicare l'origine, la data di fabbricazione, i singoli procedimenti di trattamento o di confezione o persino le condizioni di fabbricazione ecologiche e sociali. Rientrano nell'ambito di questo elenco anche le indicazioni concernenti la conservazione, l'eliminazione, l'utilizzazione, la manutenzione e la riparazione.

Le merci devono essere dichiarate sia se sono messe in vendita, sia se ne è proposto l'uso (in generale, in locazione).

Capoverso 2

Qualsiasi prescrizione d'etichettatura o di dichiarazione unilaterale può costituire un ostacolo negli scambi internazionali. È quindi opportuno rinunciare ad una dichiarazione svizzera, almeno qualora già esista una dichiarazione straniera comparabile.

Capoverso 3

Il riferimento al segreto d'affari garantisce che non debbano essere divulgati, mediante le dichiarazioni di merci, i segreti di fabbricazione ed i segreti commerciali, nella misura in cui siano degni di protezione.

Capoverso 4

Tra le designazioni speciali obbligatorie, citiamo la dichiarazione della composizione, secondo la legge federale sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo (RS 817.0), oppure la caratterizzazione dei veleni, secondo la legge sui veleni (RS 814.80).

212.2 Articolo 3 (Convenzioni di diritto privato)

Questa disposizione affida alle organizzazioni dell'economia e dei consumatori la cura di convenire di comune intesa le merci da dichiarare, come anche la forma e il contenuto della dichiarazione, ciò che implica parimente un'intesa riguardo al modo di trasmettere al consumatore la corrispondente dichiarazione. Per quanto concerne i servizi, che verranno designati dal nostro Collegio, la convenzione deve riferirsi unicamente alla forma e al contenuto.

Riguardo alle associazioni dei fornitori, sorge il problema delle aziende non

membro. Se quest'ultime non aderiscono alla convenzione, la necessaria rappresentatività può anche non essere raggiunta, per cui occorre prevedere un disciplinamento da parte del nostro Collegio.

Quanto vale per le indicazioni straniere (art. 2 cpv. 2), è parimente valevole per le norme internazionali vigenti: i prodotti stranieri non devono essere discriminati rispetto ai prodotti svizzeri. In questo settore, che dev'essere disciplinato dal diritto privato e non dal diritto pubblico, dovrà essere provvisto affinché non siano creati inutili ostacoli agli scambi.

212.3 Articolo 4 (Ordinanze del Consiglio federale)

Capoverso 1

Nel caso in cui non potesse essere convenuta un'intesa, è previsto che il nostro Collegio possa emanare un'ordinanza in materia. La disposizione stabilisce le condizioni all'insorgere delle quali dev'essere presunto che non è stata convenuta una soluzione facoltativa. Il fallimento della soluzione facoltativa non provoca però automaticamente l'intervento del nostro Collegio, che, nel singolo caso, valuta se s'impone o no, nell'interesse dei consumatori, una dichiarazione nel settore pertinente.

Lettera a

Il termine è qualificato unicamente con l'aggettivo «congruo». Il nostro Collegio ricorrerà al suo potere d'apprezzamento soltanto dopo avere udito le parti interessate.

Lettera b

È concepibile il caso di una convenzione estesa parimente alle aziende non membro, che non sarebbe però osservata da un numero rilevante di parti (magari anche di membri dell'associazione). La soluzione dell'ordinanza è parimente prevista qualora lo scopo non possa essere conseguito con i mezzi di diritto privato, tenuto conto che il nostro Collegio giudicherà, nei singoli casi, quando l'osservanza della convenzione dev'essere considerata insufficiente.

Capoverso 2

Se le associazioni hanno concluso una convenzione inerente alla dichiarazione, gli assoggettati all'obbligo di dichiarazione sono definiti nella convenzione stessa. Nel caso di disciplinamento ufficiale, dev'essere però designato un responsabile al quale l'autorità può rivolgersi in caso di inosservanza delle norme, in particolare in previsione di sanzioni penali.

213 Sezione 3: Aiuto finanziario alle organizzazioni dei consumatori

Già nel 1968, la FPC e la FSC istituirono una comunità di lavoro incaricata di coordinare le attività che potevano essere sussidiate.

Nel 1970, la Confederazione pagò un primo sussidio di 100 000 franchi per le spese di preparazione, di realizzazione e di pubblicazione di dichiarazioni e di test di merci. Nel 1972, il limite del contributo federale fu stabilito a 150 000 franchi o al 75% delle spese computabili.

Da quel momento, il contributo federale non è più stato aumentato, per mancanza di una base legale. Anzi, a contare dal 1975, tutti i sussidi federali furono ridotti del 10% e, con il 1981, di un altro 10%. Nondimeno, da un lato, poiché la situazione finanziaria della FPC si era deteriorata e, dall'altro, poiché era imminente un ridisciplinamento giuridico della materia, il contributo a quest'ultima, a quel momento di 121 500 franchi, fu aumentato, nel 1985, a 180 000 franchi.

Già dalle deliberazioni sull'articolo costituzionale concernente la protezione dei consumatori, risultò che i provvedimenti indicati nella clausola generale del capoverso 1 dovevano essere affiancati dal sostegno finanziario alle organizzazioni dei consumatori, affinché quest'ultime potessero beneficiare di un'informazione neutrale e oggettiva. Questo sostegno finanziario è avanzato giustificato dall'importanza assunta dall'attività d'informazione per la collettività. La Confederazione non ha soltanto il diritto, bensì l'obbligo di prendere gli adeguati provvedimenti per tutelare i consumatori, anche se ovviamente non debba incaricarsi direttamente di questa attività, che d'altronde non potrebbe svolgere né per motivi tecnici, né per motivi di personale. È quindi affatto opportuno che anche in avvenire il lavoro d'informazione propriamente detto venga svolto dalle organizzazioni dei consumatori le quali, nell'interesse generale, devono pertanto essere sostenute.

213.1 Articolo 5 (Principi)

Capoverso 1

La definizione delle organizzazioni aventi diritto ai sussidi corrisponde al tenore dell'articolo 10 capoverso 2 lettera b del disegno di legge federale del 10 maggio 1983 contro la concorrenza sleale (FF 1983 II 1073) e al numero V del disegno di legge del 12 giugno 1978 sul credito al consumo (aggiunta di un nuovo cpv. 4 all'art. 2 LCS; FF 1978 II 632). La nozione di organizzazione è stata scelta in termini sufficientemente generali per evitare la subordinazione del diritto al sussidio ad una determinata forma giuridica delle istituzioni interessate. Alla condizione secondo cui l'organizzazione deve dedicarsi statutariamente alla protezione dei consumatori non deve essere dato un senso troppo formale, quindi riferentesi soltanto agli statuti di una società o di una associazione, bensì un significato soprattutto materiale, comprendente, ad esempio, anche le fondazioni. «S'intende qui che lo scopo e l'impegno principale, se non esclusivo, di queste organizzazioni, deve essere l'informazione e l'assistenza dei consumatori (...). Sarebbero dunque di per sé escluse le istituzioni che perseguono siffatti scopi soltanto nell'ambito di un programma d'azione più vasto, senza obiettivo specifico, o che si occupano della protezione dei consumatori soltanto nell'ambito speciale di un'impresa commerciale — in un certo senso a titolo di servizio al

cliente» (messaggio del 12 giugno 1978 a sostegno di una legge sul credito al consumo, FF 1978 II 601). Per contro, la concessione di un aiuto alle organizzazioni regionali sarebbe di principio contraria alla ripartizione dei compiti tra la Confederazione ed i Cantoni.

Ancorché il disegno non menzioni esplicitamente un organo di coordinamento delle attività presumibilmente sussidiate in pratica, non vi potrà essere rinunciato nella misura in cui un tale organo possa garantire l'impiego razionale e parsimonioso dei fondi federali.

Conformemente al principio attualmente applicato per la concessione di sussidi, l'aiuto finanziario presuppone che il beneficiario fornisca almeno la metà del finanziamento.

Lettera a

Durante l'esame preliminare del disegno, è stata conferita un'importanza particolare alla nozione di oggettività. Trattasi infatti di non sussidiare qualsiasi attività d'informazione dei consumatori. S'intende così evitare che lo Stato sostenga prese di posizione concernenti questioni economiche che le organizzazioni dei consumatori possono ovviamente difendere, ma che sovente sono diametralmente opposte a quelle degli ambienti dell'economia. Già il primo contributo federale nel 1970 era vincolato alla condizione che l'elaborazione e la pubblicazione delle informazioni siano operate in modo coscienzioso, competente e imparziale secondo le direttive contenute nel rapporto della Commissione di studio delle questioni inerenti al consumatore.

Lettera b

Il rapporto della Commissione di studio 64 era pure stato dedicato ad un esame esaustivo della preparazione, dell'esecuzione e dell'utilizzazione di test. I criteri di quell'epoca sono presentemente ancora validi:

1. I test servono a informare il pubblico circa le proprietà inequivocabilmente determinabili ed essenziali per il consumo dei prodotti, a migliorare la trasparenza del mercato, a facilitare una scelta razionale, a intensificare la competitività e a promuovere la qualità.
2. I beni, dei quali è previsto il test, devono essere identificabili e sufficientemente rappresentativi del mercato pertinente.
3. Le misurazioni devono essere eseguite con metodi scientifici e tenuto conto di eventuali norme adeguate.
4. I criteri d'esame devono essere scelti in modo da consentire una valutazione oggettiva dei beni.
5. Gli esami devono essere affidati soltanto a istituti e a laboratori che offrono debite garanzie per test imparziali e tecnicamente impeccabili.
6. Le pubblicazioni dei risultati, comprese le spiegazioni, devono essere redatte in modo facilmente comprensibile e neutrale e non devono alterare la competitività.
7. La responsabilità per i test e le conseguenze risultanti incombe a chi li organizza.

Lettera c

Il disegno di legge istituisce nell'articolo 2 un obbligo di dichiarare, la cui impostazione deve essere determinata dagli interlocutori economici nell'ambito di convenzioni di diritto privato. In questo modo, le organizzazioni dei consumatori assumono un compito di interesse pubblico che altrimenti incomberebbe all'autorità federale.

Lettera d

Affinché possano essere agevolmente comprese, le dichiarazioni devono essere accompagnate, almeno durante il periodo introduttivo, da corrispondenti spiegazioni. Anche questo compito incombe, almeno in parte, alle organizzazioni dei consumatori.

Capoverso 2

In Svizzera, oltre alle organizzazioni dei consumatori propriamente dette, esistono altri enti i quali, secondo i loro statuti, si dedicano bensì alla protezione dei consumatori, ma perseguono questo scopo soltanto in un settore specifico oppure nell'ambito di un programma più ampio. Alludiamo anzitutto all'Istituto svizzero di ricerche d'economia domestica (IRM). In collaborazione con produttori, distributori e consumatori, questo istituto esamina i prodotti casalinghi e trasmette i suoi risultati sia ai produttori, sia ai consumatori.

213.2 Articolo 6 (Aiuto finanziario per l'esecuzione di test comparativi)

Tra i compiti spettanti alle organizzazioni dei consumatori, i test comparativi occupano un rango importante. La FPC e le organizzazioni affiliate alla FSC, riunite in un Gruppo svizzero dei test, svolgono ogni anno complessivamente circa venti a trenta test comparativi.

Secondo la FSC, i test perseguono lo scopo di fornire ai consumatori informazioni, indipendenti dal fornitore, sulle caratteristiche dei beni e dei servizi proposti.

Lo svolgimento di test provoca, per le organizzazioni dei consumatori, costi considerevoli alla cui copertura la Confederazione partecipa, dal 1970, con modesti contributi.

In occasione dell'elaborazione dell'articolo 31^{sexies} della Costituzione federale, la Commissione peritale Nef ha esaminato quali, delle domande presentate, avrebbero richiesto l'istituzione di una base costituzionale. Essa la considera necessaria in particolare per i punti seguenti:

- informazione collettiva e individuale dei consumatori da parte delle organizzazioni di consumatori assistite dallo Stato, . . . ;
- aiuto finanziario statale alle organizzazioni dei consumatori per una informazione oggettiva di quest'ultimi;
- test di merci e di servizi.

Gli ambienti economici auspicano una maggiore istituzionalizzazione dei test. È però arduo adeguare alla situazione svizzera i modelli stranieri, cosicché, invece di disposizioni organizzative, abbiamo preferito definire in modo relativamente dettagliato le condizioni che devono essere soddisfatte per beneficiare dell'aiuto finanziario.

Per quanto concerne il disciplinamento legale dei test, all'inizio sono state esaminate diverse varianti. Era stata ad esempio prevista una prescrizione sullo svolgimento e in particolare sulle esigenze minime da osservare per la pubblicazione dei risultati. Questa prescrizione avrebbe dovuto essere applicabile a *tutti* i test comparativi (dunque anche a quelli di giornali, di riviste tecniche o di associazioni del ramo automobilistico). Vi abbiamo rinunciato perché l'abbiamo considerata troppo dirigistica.

Era stata parimente ponderata una limitazione alle esigenze principali — oggettività, imparzialità e competenza in materia — che però è stata giudicata insufficientemente precisa.

Lettera a

Beneficia dell'aiuto finanziario soltanto il test che risponde ai bisogni informativi del consumatore. Tale requisito è applicabile sia alla scelta degli oggetti da esaminare, sia all'istituzione dei criteri d'esame. Per altro, il test deve tener conto delle condizioni reali del mercato. Gli organizzatori di test faticano però sovente per scegliere oggettivamente i campioni, in quanto alle organizzazioni dei consumatori non è nota la ripartizione delle parti di mercato. Aggiungasi inoltre che dev'essere in certo qual modo garantito che possano essere esaminati anche prodotti nuovi, i quali pur non avendo ancora conquistato una parte di mercato, già presentano un interesse rilevante rispetto a quelli abitualmente commercializzati.

Lettera b

È parimente ovvio che i prodotti da esaminare devono essere acquistati come li acquista il consumatore. Devono quindi essere ottenuti anonimamente affinché sia assicurata la casualità della scelta. Per quanto concerne i test svolti a livello internazionale, dev'essere badato affinché la pubblicazione di risultati in Svizzera riguardi soltanto i prodotti venduti nel nostro Paese.

Lettera c

Affinché un test sia oggettivo, occorre essenzialmente che esso possa essere ripetuto alle stesse condizioni, prestabilite in un programma. Nell'allestimento di questi programmi (e nella valutazione dei risultati), dev'essere tenuto conto delle prescrizioni legali e delle norme private, in quanto a questi metodi d'esame — e requisiti per la qualità dei prodotti — potrà essere derogato soltanto in casi giustificati. A titolo d'esempio di prescrizioni legali, citiamo: le condizioni di riferimento per misure e dichiarazioni vincolanti nel commercio (art. 3 dell'ordinanza sulle dichiarazioni del 15 luglio 1970; RS 941.281), come anche le disposizioni concernenti il contenuto e le tolleranze (art. 16 della stessa ordinanza); come esempi di norme

private: le norme DIN 66 050/051/052/054 concernenti l'utilità e l'esame di merci e di test, la guida ISO 36-1982 Preparazione di metodi normalizzati di prove d'idoneità all'impiego di beni di consumo, come anche la norma CES/CENELEC/ASE su l'idoneità all'impiego e la sicurezza degli elettrodomestici. Se l'oggetto di un test soddisfa le esigenze legali oppure quelle delle norme private, ma se queste esigenze sono giudicate insufficienti, il rapporto sul prodotto esaminato deve accennarlo.

Affinché il test possa essere ripetuto, l'oggetto in esame, come anche la documentazione esatta sullo svolgimento del test, devono essere ovviamente conservati durante un determinato periodo di tempo.

Lettera d

Il ricorso a specialisti deve assicurare che i programmi di test tengano conto delle esigenze della pratica. Secondo gli oggetti da esaminare, gli specialisti possono essere reclutati negli ambienti scientifici, tra gli organi di controllo (ad es. chimici bromatologi) o i fornitori. La collaborazione dei rappresentanti del ramo come specialisti non dev'essere considerata a priori una violazione dell'obbligo d'indipendenza.

L'esigenza di una valutazione oggettiva è posta nell'interesse sia del consumatore, sia del fornitore, e deve garantire che l'esame del prodotto venga eseguito soltanto in previsione dell'uso per il quale è stato concepito e messo in vendita dal fornitore.

Lettera e

Per essere inappuntabile, il test deve, e questa è una condizione importante, essere svolto correttamente in un istituto adeguato. Dacché però i requisiti posti a quest'ultimo variano considerevolmente in funzione dell'oggetto da esaminare e della fase dell'esame, il presente disegno non può preliminarmente designare idonei determinati istituti sperimentali. L'idoneità specifica è data nel singolo caso qualora l'istituto sia sufficientemente dotato in personale e in attrezzature per svolgere un determinato esame secondo lo stato della tecnica. Un istituto appropriato dovrebbe anche poter svolgere procedimenti scientifici.

Lettera f

In tutto il settore dei test, un problema arduo è costituito dalla partecipazione dei fornitori (per fornitori, nel presente contesto, s'intendono i fabbricanti, gli importatori o i commercianti indigeni). Le organizzazioni dei consumatori hanno interesse, come i fornitori, a verificare innanzi la pubblicazione i test per scoprire possibili lacune. La verifica non deve però servire a porre in dubbio l'intero esame. Il diritto d'essere udito garantisce, in questo contesto, che i fornitori possono non soltanto prendere nota dei risultati, ma anche commentarli, e pertanto segnalare ancora tempestivamente eventuali errori. Le organizzazioni dei consumatori, dal canto loro, non sono tenute ad accettare le obiezioni dei fornitori, ancorché non debbano prenderle alla leggera, onde non incorrere nel rischio di soccombere nel caso di un processo per risarcimento di danni. Ancorché il sistema della

consultazione sia recepito dal diritto amministrativo, conviene preferirlo al diritto di risposta proprio al diritto civile, poiché l'abuso eventuale di questo diritto di risposta potrebbe ostacolare la pubblicazione dei test, tenuto conto del numero elevato dei fornitori.

Lettera g

La presente disposizione intende assicurare che, nel caso di un risultato negativo manifestamente dovuto ad un effetto casuale (aberrazione statistica), non venga tacitamente ammesso che tutta la serie, tutta la marca ecc. presenti la medesima difettosità. Ad esempio, se un prodotto ha un difetto che manifestamente non compare negli altri prodotti della medesima serie, e se questo difetto è eccezionalmente sfuggito al controllo prima dell'immissione nel mercato, il risultato del test non deve fornire l'impressione che questo prodotto sia fondamentalmente lacunoso.

213.3 Articolo 7 (Diniego o restituzione dell'aiuto finanziario)

Capoverso 2

Il provvedimento amministrativo più severo, previsto dal Legislatore nel settore dell'aiuto finanziario, è l'esclusione totale di un'organizzazione colpevole. Se il provvedimento venisse adottato, un'eventuale domanda sarebbe respinta a priori senza esame.

214 Sezione 4: Obbligo d'informare

214.1 Articolo 8

Capoverso 1

L'autorità competente può esaminare la giustificatezza di una domanda di contributo soltanto se ha ottenuto le informazioni necessarie. A tal fine è previsto un obbligo di informare.

Capoverso 2

Se le dichiarazioni di merci e di servizi sono disciplinate mediante convenzioni private, anche l'«esecuzione» costituisce oggetto della convenzione. Nel caso di soluzione regolamentare occorre invece assicurarsi, per l'esecuzione, la collaborazione delle cerchie economiche interessate e, nel singolo caso, anche la cooperazione dei fornitori (cfr. art. 13 cpv. 2).

215 Sezione 5: Commissione federale dei consumatori

215.1 Articolo 9

Nel 1965, abbiamo pubblicato il rapporto della Commissione di studio 64, che in particolare proponeva l'istituzione di una commissione permanente per le questioni dei consumatori. Ancora durante quell'anno abbiamo prov-

veduto alla sua istituzione e, simultaneamente, alla creazione di un ufficio federale dei consumatori in seno al DFEP.

La commissione è composta attualmente di 23 membri. I rappresentanti della produzione e del commercio, compresi quelli dei grandi distributori, sono minoritari, mentre quelli delle organizzazioni dei consumatori sono maggioritari. Della commissione, i cui compiti sono definiti in un regolamento del 10 febbraio 1966, fanno parte anche quattro specialisti indipendenti. La disposizione che proponiamo ancora questa commissione alla legge.

216 Sezione 6: Protezione giuridica e disposizioni penali

216.1 Articolo 10 (Protezione giuridica)

Capoverso 1

La presente disposizione rinvia alla giurisdizione dell'amministrazione federale. Con il rinvio intendiamo stabilire che le decisioni concernenti la reiezione di una domanda o l'ingiunzione di restituire i contributi possono costituire oggetto di un ricorso, secondo la procedura amministrativa. Legittimato a ricorrere è pertanto il richiedente.

Capoverso 2

Questa disposizione s'applica invece alle controversie risultanti da convenzioni concernenti le dichiarazioni, concluse tra i rami dei fornitori e le organizzazioni dei consumatori. Poiché trattasi di diritto contrattuale, tali vertenze devono essere regolate attraverso la procedura civile.

216.2 Articolo 11 (Reati)

Se, per uno dei motivi di cui all'articolo 4 capoverso 1, le dichiarazioni di merci e di servizi dovessero essere disciplinate mediante ordinanza, l'articolo 11 conferisce al nostro Collegio il necessario strumentario d'applicazione. Per contro, il conseguimento di un aiuto finanziario ingannando con astuzia l'amministrazione, è punibile in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 della legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0) (oltre al diniego o eventualmente alla restituzione del contributo).

217 Sezione 7: Disposizioni finali

217.1 Articolo 13 (Esecuzione)

Capoverso 1

Fintanto che non sarà necessario emanare prescrizioni sulle dichiarazioni giusta l'articolo 4, basterà l'elenco delle prestazioni di servizio che sono sottoposte all'obbligo di dichiarazione (art. 2 cpv. 1). Sono inoltre concepibili disposizioni esecutive concernenti l'aiuto finanziario alle organizzazioni dei consumatori.

Capoverso 2

L'articolo 8 prevede, nel capoverso 2, l'obbligo delle organizzazioni interessate e di taluni fornitori di cooperare (ossia d'informare) all'esecuzione di prescrizioni concernenti la dichiarazione di merci e di servizi. Il presente capoverso stabilisce che il nostro Collegio, per l'esecuzione, può ricorrere sia alle associazioni economiche, sia alle organizzazioni dei consumatori. La loro collaborazione è però facoltativa.

22 Commento del disegno di legge federale che modifica il Codice delle obbligazioni

221 Invio di cose non ordinate (art. 6a CO, nuovo)

Poiché al riguardo trattasi generalmente di invii di esiguo valore, il disciplinamento intende più garantire la sicurezza del diritto per le due parti, che proteggere gli interessi economici dei consumatori.

Il problema può essere affrontato in diversi modi. Da un lato, come finora, l'invio di una cosa non ordinata può essere considerato un'offerta e dev'essere disciplinato il comportamento del destinatario che non intende accettare la cosa. Dall'altro, può essere disposto che l'invio non ordinato non costituisca un'offerta. In questo caso, e dall'angolatura del diritto reale, occorre fondarsi sulla presunzione che il mittente abbandona la proprietà dell'oggetto (derelizione). È eccezzuato l'invio manifestamente dovuto ad un errore. Abbiamo optato per questa soluzione poiché essa è semplice e la consideriamo meglio idonea per far fronte alle pratiche indesiderate.

Ci siamo chiesti se un disciplinamento degli invii non ordinati, che sarebbe più favorevole ai consumatori, non svantaggerebbe simultaneamente le organizzazioni d'utilità pubblica, che inviano spontaneamente cartoline postali, penne a biglia, portachiavi e altri articoli analoghi. Già presentemente, i destinatari di questi invii sono semplicemente invitati, se del caso, a rinviare la cosa. Non è dato loro da credere che hanno l'obbligo giuridico di conservarla o anzi di restituirla. L'innovazione proposta non costituisce uno svantaggio per le organizzazioni serie d'utilità pubblica, poiché, come finora, il destinatario di un invio non ordinato, se si sentirà moralmente obbligato, rinvierà la cosa anche se l'avamprogetto nega espressamente un obbligo giuridico al riguardo.

222 Diritto di revoca

222.1 In generale

In diversi interventi parlamentari, come anche in un'iniziativa cantonale, è stato chiesto l'inserimento nel diritto contrattuale delle possibilità di revoca o dei termini di riflessione (cfr. n. 113).

Abbiamo quindi esaminato se la concessione di un diritto di revoca al consumatore fosse giustificata:

- per i contratti a domicilio, le escursioni pubblicitarie, le manifestazioni di vendita e altre manifestazioni in cui il consumatore è sovente sommerso di offerte di contratti oppure esposto a una determinata pressione psicologica;
- per i contratti conclusi su moduli contenenti clausole generali che il consumatore non ha sempre tempo di leggere o il cui tenore supera la sua capacità di comprensione;
- per i contratti d'assicurazione in cui l'assicurato presenta usualmente la richiesta che lo vincola durante due settimane (o durante quattro settimane in determinati casi), mentre l'assicuratore, durante questo periodo, può decidere di accettare o di rifiutare la domanda.

Il diritto di revoca nel caso in cui siano previste condizioni generali commerciali (CGC), che le organizzazioni dei consumatori auspicavano ottenere, ha provocato una viva resistenza già durante le discussioni preliminari in seno alla commissione, per cui è risultato necessario rinunciare a un disciplinamento speciale.

Il diritto di revoca intende proteggere il consumatore dalla conclusione imponderata di contratti soprattutto quando viene colto di sorpresa o subisce l'effetto di altri mezzi sleali. Il diritto di revoca deve consentire al consumatore di decidere in tutta libertà e di concludere il contratto dopo aver riflesso seriamente e in conoscenza di tutti gli obblighi e gli oneri risultanti.

Compreso in questo modo, il diritto di revoca non costituisce un'eccezione propriamente detta al principio dell'osservanza dei contratti (*pacta sunt servanda*), ma un suo presupposto essenziale. In effetti, questo principio fondamentale del diritto contrattuale «può pretendere d'essere pienamente e legittimamente applicato soltanto se gli impegni pattuiti sono il frutto di una decisione libera e ponderata» (cfr. FF 1978 II 529). Il diritto di revoca limita il principio *pacta sunt servanda* in una maniera analoga a quella delle prescrizioni disciplinanti la forma dei contratti.

Esso dev'essere applicabile soltanto se il rischio di concludere un contratto senza matura ponderazione è particolarmente elevato. Tale rischio esiste, da un lato, qualora una delle parti contrattuali abbia una maggiore esperienza commerciale dell'altra, proprio come nel contratto di consumatore, anche se, per questa unica ragione, il diritto di revoca non sia giustificabile. Il pericolo di concludere un contratto imponderatamente esiste anche quando il consumatore è sottoposto ad un forte influsso. Questo rischio si manifesta particolarmente quando il cliente viene contattato fuori dei locali commerciali del fornitore e quindi dove egli non è preparato per negozi contrattuali, cosicché il fornitore può coglierlo di sorpresa. Trattasi degli affari a domicilio, qualora un contratto sia proposto nell'abitazione di un cliente all'atto della visita di un fornitore che offre merci o servizi. Abitualmente, il cliente è sprovvisto di fronte al fornitore, in quanto la visita è frequentemente improvvisa. Al cliente è pertanto più arduo rifiutare un'offerta in queste condizioni che quando dispone di prospetti o di una scelta esaminabili in tutta libertà. Per altro, i fornitori o i rappresentanti che già dispongono di una

buona esperienza psicologica possono indurre il cliente a concludere un contratto servendosi di metodi particolari; ad esempio, offrendogli regali o premi.

Nel caso dei contratti a domicilio, che nella maggior parte dei casi sono conclusi senza testimoni, al cliente è inoltre difficile provare vizi giuridici dell'affare o affermazioni fallaci del fornitore. Infine, dev'essere rilevato che i clienti tipici dei contratti a domicilio sono persone particolarmente inesperte nel settore degli affari, le quali sovente non esercitano alcuna attività lucrativa e sono pertanto quasi sempre raggiungibili nell'abitazione.

Il diritto di revoca non viene istituito per diffidenza nei confronti delle persone attive nel settore dei contratti a domicilio; è un fatto però che in questo campo esistono grandi possibilità di influenzare il cliente o anzi di abusare della sua fiducia; l'intervento del Legislatore è quindi più che giustificato. Le disposizioni della legge federale sui viaggiatori di commercio (RS 943.1) non bastano all'uopo poiché non prevedono una vera protezione di diritto civile del consumatore. Il testo legislativo dichiara unicamente, all'articolo 11, che è nulla qualsiasi convenzione che sia stata conclusa con un viaggiatore al minuto e con la quale il compratore rinunci al suo foro ordinario.

Il cliente è inoltre esposto a un considerevole influsso qualora vien contattato in strada e indotto ad una conversazione che può eventualmente essere proseguita altrove, ad esempio in un ristorante vicino. La norma si riferisce anche ad altre fattispecie: ad esempio quando il cliente è sollecitato per telefono o durante una vendita in forma di «party», ossia durante un invito privato nel corso del quale sono offerte merci, o in occasione di viaggi pubblicitari per i quali paga soltanto un prezzo minimo.

Il diritto di revoca che proponiamo non deve applicarsi unicamente ai casi suindicati, ma anche a tutti quelli in cui il fornitore o il suo mandatario si rivolge al cliente fuori dei locali commerciali o di uno stand di mercato o di fiera. Per tutelare la sicurezza del diritto, proponiamo pertanto una definizione uniforme e generale dei casi in cui il diritto di revoca può essere invocato.

Il diritto in questione non deve applicarsi ai contratti conclusi per corrispondenza, in quanto in questi casi manca l'elemento sorpresa. Non rientrano nell'ambito della nozione di «contattare» le notizie delle quali il cliente ha conoscenza attraverso la radio, la televisione, il videotext ecc., poiché, a differenza del colloquio telefonico, non trattasi di una conversazione personale tra i due interlocutori.

D'altro canto, il diritto di revoca, a nostro parere, non deve essere subordinato al presupposto che il contratto sia stato concluso in modo non usuale, come lo prevedeva l'avamprogetto della commissione. La giustificazione del diritto di revoca non risulta tanto dall'inusualità delle condizioni contrattuali, bensì dal rischio che il cliente incorre quando è indotto a concludere un contratto senza avere debitamente riflesso, rischio che non diminuisce automaticamente quando le condizioni sono usuali. A questo criterio deve essere soprattutto rinunciato per motivi di sicurezza del diritto,

in quanto sono appunto i contratti di domicilio che devono essere sottoposti al diritto di revoca. Ove si optasse per il criterio dell'inusualità, riguardo all'applicabilità del diritto di revoca regnerebbe l'incertezza, in quanto soltanto il giudice potrebbe decidere. Una legge che intende proteggere il consumatore poco sperimentato negli affari deve però recare norme semplici e chiare.

Non possiamo neppure rinunciare al diritto di revoca richiamandoci all'articolo 3 lettera h del disegno di LCS (FF 1983 II 1073), secondo il quale agisce in modo sleale chiunque lede la libertà decisionale della clientela usando metodi di vendita o di pubblicità particolarmente aggressivi, anche se tale norma s'allarga parimenti ai casi in cui il consumatore è posto in una situazione dove si sente interiormente obbligato a comperare. La protezione giuridica contro il comportamento sleale non è infatti sufficiente nella misura in cui il consumatore debba dapprima far constatare la slealtà con la quale è stato concluso un contratto, onde essere liberato dagli effetti contrattuali. Per contro, un diritto di revoca vincolato a uno stato di fatto materiale conferisce al consumatore la possibilità di disdire determinati contratti, senza dover ricorrere al giudice e senza dover far constatare il comportamento sleale.

Il diritto di revoca è concepito come una disposizione risolutoria del contratto. Lo stesso disciplinamento è previsto nel disegno di legge sul credito al consumo, che fissa parimente un termine di sette giorni (FF 1978 II 611; Boll. uff. 1984 S II 207, 190, 202). Il disciplinamento del diritto di revoca previsto nel disegno di legge sul credito al consumo non può però essere associato a quello del diritto di revoca per i contratti a domicilio, poiché il primo reca numerose disposizioni speciali che non possono essere generalizzate (contratto in forma scritta, menzione del diritto del compratore di revocare il contratto, disposizione secondo cui il venditore, rispettivamente il creditante, non hanno il diritto di adempiere il contratto prima della scadenza del termine di revoca).

Le disposizioni sul diritto di revoca dei contratti a domicilio e di contratti analoghi vengono aggiunte alla fine del capitolo 1 del titolo 1 del Codice delle obbligazioni. Esse contengono norme speciali sugli obblighi risultanti da un contratto e limitano in particolare il campo d'applicazione degli articoli 3 e 5 del CO, che stabiliscono il modo in cui l'offerente rimane vincolato alla proposta, come anche il campo d'applicazione dell'articolo 9, che disciplina la revoca della proposta e dell'accettazione. Poiché con il diritto di revoca possono essere sciolti anche i contratti già conclusi, è giustificata la distinzione di questo ordinamento con una marginale particolare, esattamente come per il corrispondente disciplinamento dei vizi della volontà. Siffatte disposizioni sono parimente applicabili ai contratti assicurativi e limitano in particolare l'articolo 1 della legge federale sul contratto d'assicurazione (RS 221.229), che stabilisce le condizioni alle quali l'interlocutore contrattuale dell'assicuratore è vincolato alla sua proposta.

Le disposizioni concernenti il diritto di revoca sono imperative. Anorché la legge non lo menzioni espressamente, tale imperatività risulta dal carattere protettivo delle disposizioni.

Anche le Comunità europee discutono presentemente una direttiva concernente la protezione dei consumatori nel caso di contratti a domicilio (Giornale ufficiale delle Comunità europee, n. C 22/6 segg. del 29.1.77). Il disegno di direttiva prevede un termine di revoca di sette giorni, irrinunciabile per il consumatore rispetto al commerciante, qualora trattisi di contratti o di obbligazioni concernenti beni mobili, negoziati fuori dei locali commerciali. Sono considerati locali commerciali gli stabilimenti permanenti o gli stand ai mercati e alle fiere.

Sempre secondo il progetto delle CE, sono generalmente esclusi dal diritto di revoca i contratti immobiliari, come anche i contratti concernenti le carte valori. Ne sono pure esclusi i contratti riguardanti importi minimi (25 ECU o 45 franchi svizzeri circa). Il diritto di revoca non può essere invocato se l'iniziativa di concludere un contratto è stata presa dal consumatore. La semplice ordinazione di cataloghi o la partecipazione a una manifestazione organizzata dal commerciante non può dunque essere considerata un'iniziativa, come non può esserlo l'invito del cliente al rappresentante di recarsi al suo domicilio. Il diritto di revoca non può essere neppure rivendicato per contratti compilati unicamente in forma scritta (vendita per corrispondenza). Non è nemmeno previsto per le assicurazioni dirette, eccettuate le assicurazioni sulla vita nel caso in cui le parti avessero convenuto una copertura immediata del rischio.

Le altre disposizioni del disegno delle Comunità europee prevedono la forma scritta per tutti gli affari di porta in porta, compresa un'informazione sul diritto di revoca. I vizi di forma del contratto provocano la nullità del medesimo.

Gli effetti della revoca sono l'obbligo reciproco di rimborsare e il fatto che il consumatore non è tenuto a pagare alcuna indennità per l'uso normale della cosa. Nel caso di controversie concernenti le eccezioni al diritto di revoca — incitamento a concludere un contratto o vendita per corrispondenza — l'onere della prova incombe al commerciante.

222.2 Principio (art. 40a)

Il *capoverso 1* designa i tipi di affari ai quali è applicabile un diritto di revoca. Secondo il periodo introduttivo, deve trattarsi di contratti concernenti cose mobili o servizi, tenuto conto che è considerata contratto anche qualsiasi modificazione del medesimo. L'acquirente può revocare sia la sua domanda di concludere un contratto, sia l'accettazione di una proposta emanante dal fornitore. La revoca rende il contratto caduco oppure annulla la domanda del consumatore, qualora il contratto non sia ancora concluso. L'acquisto o la locazione, ad esempio, sono contratti concernenti beni mobili. I contratti sui servizi riguardano, in particolare, riparazioni, altri contratti d'opera, corsi per corrispondenza, assicurazioni, agenzie matrimoniali o altri mandati. Al mandato è inoltre applicabile il diritto di revoca giusta l'articolo 404 del CO, diritto che non è limitato nel tempo; per il cliente,

è nondimeno più sfavorevole dal profilo del diritto pecuniario, soprattutto quando è esercitato in tempo inopportuno.

Il diritto di revoca s'applica parimente all'adesione a un'associazione qualora l'acquirente si obblighi a pagare beni mobili o servizi di un fornitore che agisce a titolo professionale.

La disposizione della *lettera a* disciplina il campo d'applicazione del diritto di revoca per quanto concerne le condizioni alle quali il contratto è stato concluso. Il fornitore o il suo rappresentante deve avere contattato l'acquirente in circostanze particolari, ossia nel corso di trattative orali, durante le quali il cliente ha accettato la conclusione del contratto. Questa presa di contatto con l'acquirente deve aver luogo in locali d'abitazione — che non sono permanentemente utilizzati come locali commerciali — oppure in luoghi diversi dai locali commerciali o dagli stand di mercato o di fiera (n. 1) ovvero durante viaggi pubblicitari o in occasioni analoghe (n. 2) o magari telefonicamente (n. 3); in questi ultimi casi, non ha alcuna importanza se il fornitore abbia agito all'interno o all'esterno dei locali commerciali, in uno stand di fiera o di mercato oppure all'esterno di quest'ultimo. I viaggi pubblicitari sono escursioni di vendita, organizzate dal fornitore stesso o in collaborazione con un terzo, nel corso delle quali egli presenta beni o servizi. L'espressione «manifestazione analoga» designa altre manifestazioni culturali o di svago, come le presentazioni di film, di concerti ecc., che servono a reclamizzare i prodotti del fornitore.

Il diritto di revoca è parimente applicabile qualora il fornitore contatti l'acquirente fuori di locali commerciali, nei quali il cliente si reca durante la conversazione e conclude il contratto.

Secondo la *lettera b*, il diritto di revoca è applicabile soltanto se il fornitore, ma non l'acquirente, agisce a titolo professionale. Per attività professionale si intende qualsiasi attività lucrativa esercitata a titolo principale o accessorio. Non entrano in considerazione le operazioni commerciali del mandatario; il carattere professionale si riferisce unicamente allo scambio di prestazioni. Ad esempio, l'acquirente che non si presenta come consumatore, e che pertanto intende rivendere la merce comperata, non abbisogna di una protezione particolare.

Inoltre, secondo la *lettera c*, il diritto di revoca è applicabile unicamente se la prestazione dell'acquirente supera cento franchi. Per i contratti durevoli come la locazione, la fornitura in fasi successive, trattasi della prestazione che l'acquirente deve fornire durante la durata minima del contratto, ossia di tutte le indennità che deve al fornitore. Questa disposizione persegue lo scopo di escludere il diritto di revoca per gli atti giuridici di esigua importanza, dei quali l'acquirente può facilmente valutare le conseguenze, e che per lui non costituiscono gravi inconvenienti.

Contrariamente all'avamprogetto, al fine di tutelare la sicurezza giuridica, l'importo verrà stabilito nella legge e non in un'ordinanza del nostro Collegio.

L'adeguamento al rincaro è disciplinato nel *capoverso 2*. Come per il dise-

gno di legge sul credito al consumo, il nostro Collegio ne stabilirà le modalità (FF 1978 II 611; Boll. uff. 1984 S II 212).

222.3 Eccezioni (art. 40b)

In virtù della *lettera a*, il diritto di revoca non è applicabile quando l'acquirente è invitato esplicitamente dal fornitore a negoziare il contratto. Se l'acquirente prende egli stesso l'iniziativa, il pericolo di essere colto di sorpresa è inesistente o quasi, cosicché il compratore non deve essere particolarmente protetto.

Il termine «esplicitamente» vuole impedire l'impiego di mezzi sleali per ottenere il consenso dell'acquirente, come ad esempio un'osservazione inappariscente su un tagliando d'ordinazione e indicante che il firmatario è d'accordo di ricevere un rappresentante. Anche l'accettazione dell'offerta di una consultazione non vincolante non è considerata un invito esplicito a negoziare.

Secondo la *lettera b*, il diritto di revoca non si applica al contratto d'assicurazione, che entra immediatamente in vigore, la cui durata minima non supera un anno. La durata minima del contratto d'assicurazione non eccede questo termine se l'assicurato può disdirlo il più tardi alla scadenza di un anno. Con tale disposizione, dev'essere ulteriormente consentita la conclusione di contratti d'assicurazione con copertura immediata, ciò che ad esempio è importante per i contratti inerenti alle assicurazioni di viaggio. Per le assicurazioni sulla vita, l'assicurato che ha pagato il premio per un anno ha il diritto, secondo la legge, di recedere dal contratto di assicurazione (art. 89 della legge sul contratto d'assicurazione; RS 221.229.1).

222.4 Obbligo del fornitore di informare (art. 40c)

Il fornitore deve informare l'acquirente sul diritto di revoca, come anche sulla forma e sul termine per l'esercizio di tale diritto, comunicandogli parimente il suo indirizzo.

222.5 Revoca: forma e termine (art. 40d)

Come nel disegno di legge sul credito al consumo (FF 1978 II 611), il *capoverso 1* prevede, per la revoca, la forma scritta.

Il *capoverso 2* indica due condizioni che devono essere soddisfatte affinché decorra il termine di sette giorni. Da un lato, l'acquirente deve aver dato il suo consenso per il contratto (lett. a), e, dall'altro, dev'essere informato riguardo al diritto di revoca e al recapito del fornitore (lett. b). Questa norma vuole garantire all'acquirente la possibilità di esercitare il diritto di revoca

entro il termine legale impartitogli. Al fornitore incombe di provare che l'acquirente, accettando il contratto, aveva già conoscenza di questo diritto e dell'indirizzo del fornitore e sapeva che una revoca tardiva non sarebbe conforme al termine. Il fornitore può fornire questa prova aggiungendo al testo del contratto o al modulo di domanda ovvero al bollettino d'ordinazione firmato dall'acquirente una chiara informazione sui rimedi giuridici, con copia all'acquirente.

Secondo il *capoverso 3*, per stabilire se il termine è stato osservato, è determinante la data di consegna alla posta: vale pertanto la norma applicabile alla vendita a pagamento rateale e alla vendita a rate anticipate (art. 226c, 228 CO) o nel disegno di legge sul credito al consumo.

222.6 Conseguenze della revoca (art. 40e)

La revoca rende di principio il contratto caduco considerandolo come non realizzato già dall'inizio. Le prestazioni già fornite devono essere rimesse conformemente alle disposizioni concernenti l'indebito arricchimento (art. 62 segg. CO). Nel *capoverso 1* è stabilito il principio del rimborso e nei *capoversi 2, 3 e 4* sono fissate disposizioni speciali sulle modalità. Del rimanente, è sussidiariamente applicabile il diritto disciplinante l'indebito arricchimento, in particolare la prescrizione (art. 67 CO) o la rifusione delle spese (art. 65 CO), qualora l'acquirente, ad esempio, abbia riparato una cosa acquistata.

Le prestazioni già fornite devono essere restituite reciprocamente. Le prestazioni possono essere compensate nella misura in cui le due domande di restituzione sono di natura pecuniaria. L'acquirente, se deve rendere una cosa, può far valere il suo diritto di ritenzione fino al rimborso del prezzo d'acquisto (art. 895 CC; von Tuhr-Peter: Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts, Zurigo 1979 I 508).

La restituzione non deve imporre eccessivi obblighi all'acquirente in quanto altrimenti sussisterebbe il pericolo che il fornitore eluda il diritto di revoca fornendo immediatamente la sua prestazione. Il fornitore che recede dal contratto innanzi la scadenza del termine di revoca agisce a suo rischio e pericolo.

Il *capoverso 2* tratta i casi in cui il fornitore consegna od affida in uso all'acquirente una cosa. Oltre alla restituzione della medesima, l'acquirente deve pagare un'equa locazione se ha fatto uso della cosa. Trattasi di un principio del diritto disciplinante l'illecito arricchimento (von Tuhr-Peter: 501). Non è applicabile il diritto sul contratto di locazione, in particolare l'articolo 257 CO. Il termine «adeguato» consente al giudice di stabilire se il fornitore, conformemente ai suoi obblighi, ha avvertito l'acquirente sul diritto riconosciutogli di revocare il contratto.

Contrariamente all'avamprogetto e al disegno di legge sul credito al consumo (FF 1978 II 611; Boll. uff. 1984 S II 201, 202), non prevediamo una

disposizione per il caso in cui subentrasse una svalutazione straordinaria, un deterioramento o una perdita della cosa. In questo caso deve essere applicata la norma sull'indebito arricchimento: l'acquirente non deve restituire l'arricchimento nella misura in cui, al momento della ripetizione, provi che non è più arricchito, a meno che, spossessandosi della cosa, avrebbe dovuto sapere che poteva essere tenuto a restituirla (art. 64 CO). L'acquirente deve contare con la restituzione non appena conosce il suo diritto di revoca. Da questo momento, egli risponde della diminuzione di valore della cosa o della sparizione, secondo gli articoli 97 segg. del CO (von Tuhr-Peter: 511).

Riguardo all'indennità concernente prestazioni di servizio, il *capoverso 3* riprende la disposizione del disegno di legge sul credito al consumo, che disciplina la revoca di un contratto concluso in connessione con un contratto di piccolo credito (FF 1978 II 611). Il fornitore ha diritto al risarcimento delle spese e degli anticipi cagionati dalla fornitura della prestazione, ad esempio, nel caso di un lavoro di riparazione, agli stipendi dei suoi collaboratori, ai costi di materiale e a una quota alle spese generali. Il fornitore, per contro, non può pretendere né onorari né utili.

Riguardo al contratto d'assicurazione, le spese e gli anticipi del fornitore consistono nel costo dei lavori di preparazione, nelle spese per la copertura del rischio al momento in cui l'assicurazione era vigente e, se del caso, nelle prestazioni assicurative già fornite. Poiché il diritto di revoca è però escluso per i contratti d'assicurazione che entrano immediatamente in vigore (art. 40b lett. b), il contratto d'assicurazione, normalmente, non entrerà in vigore prima dell'esercizio del diritto di revoca.

Il *capoverso 4* stabilisce che l'acquirente non è tenuto ad alcun risarcimento superante le pretese da indebito arricchimento. Il semplice fatto della revoca non provoca nessun obbligo di risarcire. Sono per altro nulle le convenzioni che prevedono la pena di recesso oppure una pena convenzionale in caso di revoca.

222.7 Foro (art. 40f)

L'acquirente deve avere la possibilità di scegliere tra due fori se propone un'azione contro il fornitore, ad esempio per ottenere il rimborso del prezzo d'acquisto. Infatti, non soltanto può proporre un'azione nel foro ordinario, ossia al domicilio o alla sede del fornitore, ma può parimente adire il giudice del luogo del proprio domicilio. Questa deroga all'articolo 59 della Costituzione federale è giustificata dal bisogno di protezione del consumatore. L'articolo 28 della legge su la sorveglianza degli assicuratori (RS 961.01) e, per le controversie risultanti dal contratto di lavoro, l'articolo 343 CO, in particolare, contengono disposizioni deroganti alla norma costituzionale.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

31 Conseguenze per la Confederazione

La concessione di un aiuto finanziario alle organizzazioni dei consumatori non esige un rialzo dell'effettivo del personale, che d'altronde non deve essere neppure aumentato per le dichiarazioni concernenti la composizione di merci o le caratteristiche di servizi, nella misura in cui esse siano stabilite in via di convenzioni tra le associazioni.

Se però successivamente risultassero necessarie ordinanze del nostro Collegio sulle dichiarazioni — ciò che tuttavia sarebbe concepibile il più presto soltanto alcuni anni dopo l'entrata in vigore della legge federale — occorrerebbe, per ripartire il sovraccarico di lavoro, istituire un ordine di priorità in seno all'amministrazione. Per il momento, la legge abbisogna soltanto di una breve disposizione esecutiva in forma di un elenco di prestazioni, il cui contenuto essenziale dovrà essere dichiarato (art. 2 cpv* 1 lett. b).

L'aiuto finanziario alle organizzazioni dei consumatori dovrebbe costituire attualmente un importo di circa 500 000 a un milione di franchi. Va osservato che il sussidio di 290 000 franchi, finora pagato all'Istituto svizzero di ricerche d'economia domestica per il suo servizio di consulenza nel settore della formazione rurale d'economia domestica, è stato ridotto a circa 100 000 franchi, in quanto l'attività prevalente di questo istituto non concerne più tale settore.

Per il 1988 e il 1989, il piano finanziario prevede la concessione di 300 000 franchi l'anno come contributo di promovimento dell'informazione dei consumatori. Questi importi saranno aumentati a 500 000 franchi e ammonteranno, a più lunga scadenza, a un milione di franchi.

32 Conseguenze per i Cantoni

L'esecuzione della legge non avrà conseguenze finanziarie per i Cantoni, né ripercussioni sull'effettivo del loro personale.

4 Linee direttive della politica di governo

Il disegno è menzionato nelle linee direttive della politica di governo 1983-1987 (FF 1984 I 121 n. 44).

5 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 31^{sexies} capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e di industria.

La libertà di commercio e di industria, garantita nell'articolo 31 capoverso 1 della Costituzione federale, protegge i diritti costituzionali del singolo rispetto allo Stato per quanto concerne sia la libera scelta, sia il libero esercizio di un'attività economica su tutto il territorio della Confederazione. La riserva concernente la libertà di commercio e di industria, prevista nell'articolo sulla protezione dei consumatori, stabilisce che le prescrizioni emanate in virtù di questa norma non devono derogare al principio di detta libertà. Abbiamo già spiegato, nel messaggio dell'11 luglio 1979 su l'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori», come anche nel parere sull'iniziativa parlamentare concernente la protezione dei consumatori, che la distinzione tra i provvedimenti compatibili con il principio della libertà di commercio e di industria e quelli non compatibili con tale principio è controversa. La riserva concernente la libertà di commercio e di industria non consente dunque di limitare senz'altro chiaramente e definitivamente la competenza conferita alla Confederazione dalla norma generale (art. 31^{sexies} cpv. 1 Cost.).

È però innegabile che le prescrizioni intese a proteggere il consumatore dai rischi per la sua salute o la sua sicurezza o a garantire la buona fede negli affari sono pozzori al principio della libertà di commercio e di industria. È ovvio ad esempio che la protezione dei consumatori dalle pratiche ingannevoli o dai metodi d'offerta pregiudicanti oppure l'obbligo di dichiarare, nell'interesse dei consumatori, la composizione di merci o le caratteristiche di servizi si mantengano nel quadro della clausola generale del capoverso 1 dell'articolo 31^{sexies} della Costituzione (FF 1979 II 669).

Il disegno tiene conto della riserva concernente la libertà di commercio e di industria in quanto non saranno presi provvedimenti che svantaggiano determinati contraenti commerciali (fornitori, ma anche consumatori) o che considerano soltanto interessi particolari di una parte di quest'ultimi. Inoltre, provvederemo affinché siano evitate distorsioni concorrenziali dovute a misure protezionistiche o distorsioni strutturali sui mercati interni.

Per quanto concerne il diritto di revoca, sono di principio applicabili le considerazioni sulla compatibilità di questo diritto con la libertà individuale e la libertà di commercio e di industria, che abbiamo esposto nel messaggio concernente la legge sul credito al consumo. La libertà individuale può esplicare integralmente i suoi effetti soltanto se le parti contrattuali hanno forza uguale o quasi. Nel caso contrario — ad esempio nel rapporto tra fornitore e consumatore — una libertà individuale limitata può provocare conseguenze sgradevoli. Conseguentemente, spetta al diritto, in particolare al diritto privato, di compensare queste ineguaglianze di fatto, nella misura in cui alla parte più debole nel negoziato debba essere assicurata una posizione iniziale che le permetta di procedere ad una vera scelta, di ponderare i vantaggi e gli svantaggi delle diverse soluzioni ed anzi di rinunciare finalmente a un contratto che non soddisfi le sue aspettative. La libertà di commercio e di industria di cui fruiscono i fornitori, a sua volta, deve essere limitata quando pregiudica eccessivamente la libera scelta dei consumatori nei settori economico e giuridico.

Legge federale sul promovimento dell'informazione dei consumatori

(Legge sull'informazione dei consumatori, LIC)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 31^{sexies} capoverso 1 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986¹⁾,
decreta:

Sezione 1: Scopo

Art. 1

Scopo della presente legge è il promovimento dell'informazione oggettiva dei consumatori mediante:

- a. prescrizioni sulle dichiarazioni di merci e di servizi;
- b. aiuti finanziari per l'attività delle organizzazioni di consumatori.

Sezione 2: Dichiarazione di merci e di servizi

Art. 2 Principi

¹ Se lo giustifica l'interesse dei consumatori, devono essere indicati in forma unificata e paragonabile:

- a. le caratteristiche essenziali delle merci, di cui è proposto l'acquisto o l'uso;
- b. gli elementi essenziali dei servizi designati dal Consiglio federale.

² Le dichiarazioni estere sono riconosciute se comparabili a quelle svizzere.

³ È tutelato il segreto d'affari e di fabbricazione.

⁴ È riservato l'obbligo di designazione secondo altre disposizioni federali, come anche disposizioni cantonali e intercantionali sul controllo dei medicinali.

Art. 3 Convenzioni di diritto privato

Le organizzazioni interessate dell'economia e dei consumatori convengono le merci da dichiarare, come anche i requisiti per la forma e il contenuto delle dichiarazioni di merci e di servizi. Al riguardo, esse tengono conto delle norme internazionali e del principio della non discriminazione.

¹⁾ FF 1986 II 231

Art. 4 Ordinanze del Consiglio federale

¹ Il Consiglio federale, sentite le organizzazioni interessate dell'economia e dei consumatori, può disciplinare la dichiarazione mediante ordinanza se:

- a. entro un congruo termine non è stata conclusa una convenzione oppure
- b. se la convenzione è adempiuta in modo insufficiente.

² Soggiace all'obbligo della dichiarazione chiunque mette in circolazione merci od offre servizi.

Sezione 3: Aiuto finanziario a organizzazioni di consumatori

Art. 5 Principi

¹ La Confederazione accorda alle organizzazioni di consumatori d'importanza nazionale, che statutariamente si dedicano alla protezione dei consumatori, un aiuto finanziario, nel limite dei crediti concessi, non superiore al 50 per cento delle spese computabili per:

- a. l'informazione oggettiva dei consumatori attraverso pubblicazioni nei media stampati o elettronici;
- b. l'esecuzione di test comparativi concernenti le caratteristiche essenziali di merci e gli elementi essenziali di servizi;
- c. la negoziazione di convenzioni sulle dichiarazioni;
- d. l'informazione dei consumatori sulle dichiarazioni.

² La Confederazione può accordare un aiuto finanziario secondo il capoverso 1 lettera a anche ad altre organizzazioni d'importanza nazionale, che si dedicano statutariamente all'informazione dei consumatori.

Art. 6 Aiuto finanziario per l'esecuzione di test comparativi

La Confederazione concede un aiuto finanziario per l'esecuzione di test comparativi soltanto se l'organizzazione di consumatori:

- a. esegue i test esclusivamente per soddisfare il bisogno d'informazione dei consumatori;
- b. si procura i prodotti da esaminare secondo il metodo del campionamento;
- c. tiene adeguatamente conto, nei suoi programmi d'esame, delle prescrizioni legali e delle norme private applicabili ai prodotti da esaminare e ai procedimenti d'esame;
- d. elabora i suoi programmi d'esame ricorrendo a specialisti in modo da assicurare una valutazione oggettiva dei prodotti in esame;
- e. fa svolgere i test in stabilimenti appropriati;
- f. sente le persone toccate dal test, sempreché le siano note, prima della pubblicazione dei risultati, fissando loro un congruo termine;
- g. non pubblica i risultati di un test sfavorevole, manifestamente dovuto a un errore accidentale oppure ripete il test su un prodotto di nuova scelta.

Art. 7 Diniego o restituzione dell'aiuto finanziario

¹ L'aiuto finanziario è negato oppure dev'essere restituito se l'organizzazione:

- a. viola l'obbligo d'informare (art. 8 cpv. 1);
- b. ha ottenuto l'aiuto fornendo indicazioni false o fallaci;
- c. disattende le disposizioni concernenti l'esecuzione di test comparativi (art. 6).

² Le organizzazioni colpevoli possono essere escluse dal diritto all'aiuto finanziario.

Sezione 4: Obbligo d'informare

Art. 8

¹ Le organizzazioni che chiedono l'aiuto finanziario devono fornire ogni utile informazione all'unità amministrativa competente.

² Le organizzazioni interessate dell'economia e dei consumatori, come anche i fornitori di merci e di servizi devono comunicare all'unità amministrativa competente ogni informazione necessaria per l'esecuzione delle prescrizioni del Consiglio federale riguardanti le dichiarazioni di merci e di servizi (art. 4).

Sezione 5: Commissione federale per le questioni dei consumatori

Art. 9

¹ Il Consiglio federale istituisce una Commissione federale per le questioni dei consumatori nella quale sono rappresentati i consumatori, l'economia e la scienza.

² La Commissione è un organo consultivo del Consiglio federale e dei dipartimenti per le questioni inerenti ai consumatori.

³ La Commissione promuove la collaborazione fra le parti per risolvere le questioni riguardanti il consumo.

Sezione 6: Protezione giuridica e disposizioni penali

Art. 10 Protezione giuridica

¹ Alle decisioni della Confederazione sono applicabili le disposizioni della procedura amministrativa federale.

² Alle controversie relative a convenzioni di diritto privato sulle dichiarazioni di merci e di servizi (art. 3) sono applicabili le disposizioni della procedura civile.

Art. 11 Reati

¹ Chiunque, intenzionalmente:

a. viola una prescrizione del Consiglio federale sulla dichiarazione di merci e di servizi (art. 4), che commina una pena;

b. non adempie l'obbligo d'informare secondo l'articolo 8 capoverso 2, è punito con la multa.

² La pena è della multa sino a 2000 franchi, se il colpevole ha agito per negligenza.

³ In casi di esigua gravità, si può prescindere da qualsiasi pena.

Art. 12 Rapporto con la legge federale sul diritto penale amministrativo

¹ Al procedimento penale e al giudizio dei reati è applicabile la legge federale sul diritto penale amministrativo¹⁾.

² L'unità amministrativa di procedimento e di giudizio è il Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Sezione 7: Disposizioni finali

Art. 13 Esecuzione

¹ Il Consiglio federale è incaricato dell'esecuzione. Esso emana le disposizioni esecutive.

² Può far capo, per l'esecuzione delle prescrizioni concernenti la dichiarazione di merci e di servizi (art. 4), alle organizzazioni interessate dell'economia e dei consumatori.

Art. 14 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Legge federale che modifica il Codice delle obbligazioni

Disegno

(Delle cause delle obbligazioni)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986¹⁾,
decreta:

I

Il Codice delle obbligazioni²⁾ è modificato come segue:

Art. 6a (nuovo)

3a. Invio di
cose non
ordinate

¹ L'invio di una cosa non ordinata non è considerato una proposta.

² Il destinatario non è obbligato a ritornare o a conservare la cosa.

³ Se l'invio di una cosa non ordinata è manifestamente dovuto a un errore, il destinatario deve informarne il mittente a spese di quest'ultimo.

Art. 40a (nuovo)

H. Diritto di
revoca nel
caso di
contratti a
domicilio o
contratti
analoghi
I. Principi

¹ Nel caso di contratti concernenti cose mobili o servizi, il cliente può revocare la sua proposta di conclusione del contratto o la sua dichiarazione di accettazione se:

- a. il fornitore delle cose o dei servizi oppure il suo mandatario ha contattato il cliente:
 1. in locali di abitazione oppure in altri luoghi diversi dai suoi locali commerciali o dal suo stand al mercato o alla fiera;
 2. durante un'escursione pubblicitaria o in una manifestazione analoga, ovvero
 3. telefonicamente, e
- b. soltanto il fornitore ha agito professionalmente e
- c. la prestazione del cliente supera 100 franchi.

¹⁾ FF 1986 II 231

²⁾ RS 220

² Nel caso di modificazione importante del potere d'acquisto della moneta, il Consiglio federale adegua in modo corrispondente l'importo indicato nel capoverso 1 lettera c.

Art. 40b (nuovo)

II. Eccezioni

Il cliente non può invocare il diritto di revoca se:

- a. ha invitato esplicitamente il fornitore a negoziare un contratto oppure
- b. ha proposto o accettato un contratto d'assicurazione che entra in vigore immediatamente, la cui durata minima non è superiore a un anno.

Art. 40c (nuovo)

III. Obbligo d'informare del fornitore

Il fornitore deve informare il cliente sul diritto di revoca, come anche su la forma e il termine per esercitarlo, e comunicargli il suo indirizzo.

Art. 40d (nuovo)

IV. Revoca
1. Forma e termine

¹ Il cliente comunica al fornitore la revoca per scritto.

² Il termine di revoca è di sette giorni e decorre dal momento in cui il cliente:

- a. ha proposto o accettato il contratto e
- b. conosce il suo diritto di revoca, come anche l'indirizzo del fornitore.

³ Il termine è osservato se la dichiarazione di revoca è consegnata alla posta il settimo giorno.

Art. 40e (nuovo)

2. Conseguenze

¹ Se il cliente revoca il contratto, le parti devono restituire le prestazioni già ricevute.

² Il cliente, se ha già usato la cosa, deve al fornitore un affitto adeguato.

³ Il cliente deve rimborsare al fornitore di un servizio le spese e le anticipazioni giusta le disposizioni sul mandato (art. 402).

⁴ Il cliente non deve al fornitore nessuna altra indennità.

Art. 40f (nuovo)

V. Foro

Nel caso di controversie concernenti il diritto di revoca, il cliente può adire il giudice del luogo di domicilio del convenuto o del proprio domicilio.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente una legge federale sul promovimento dell'informazione ai consumatori una legge federale che modifica il Codice delle obbligazioni (Delle cause delle obbligazioni) del 7 maggio 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.030
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1986
Date	
Data	
Seite	231-270
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 075

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.